Vaksel, Platon Lovovich.

L'EXTRADITION DES CRIMINELS POLITIQUES



Platon L'vovich Vaksel

BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ DE DROIT INTERNATIONAL.

№ 2.

RAPPORT

DE

M. PLATON DE WAXEL,

MEMBRE EFFECTIF,

SUR

L'EXTRADITION DES CRIMINELS POLITIQUES

lu à la séance plénière de la Société du 26 avril 1881 sous la présidence de S. A. I. le Prince PIERRE D'OLDENBOURG.

St-Pétersbourg.

1881.

BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ DE DROIT INTERNATIONAL.
№ 2.

RAPPORT

DE

M. PLATON DE WAXEL,

MEMBRE EFFECTIF,

SUR

L'EXTRADITION DES CRIMINELS POLITIQUES

lu à la séance plénière de la Société du 26 avril 1881 sous la présidence de S. A. I. le Prince PIERRE D'OLDENBOURG.

St-Pétersbourg.
Imprim. TRENKÉ et FUSNOT, Maximilianovsky pér., № 15.
1881.

Permis par la censure. St.-Pétersbourg,
28 mai 1881.

Monseigneur et Messieurs,

Il est beaucoup question en ce moment de l'extradition des criminels politiques. Les principes de droit international qui s'y rapportent manquant de clarté et de stabilité, la controverse règne dans la théorie, l'hésitation dans la pratique.

Si la doctrine du président Jefferson, voulant que chaque Etat reçoive comme un innocent le criminel le plus atroce, ne trouve plus de partisans sérieux, les opinions les plus contradictoires se font jour lorsqu'il s'agit du droit d'asile. Les uns en font une prérogative pour tout réfugié politique ; d'autres, et des meilleurs, — M. Calvo par exemple — nient jusqu'à l'existence de ce droit.

N'est-ce pas dans ce sens qu'une voix autorisée [1]) s'est prononcée, ces jours-ci encore, en expliquant la provenance du droit d'asile par de simples considérations d'huma-

---

[1]) *L'Europe diplom.* du 10 avril dr., article *Le droit d'asile et l'extradition*.

nité? Sans préjuger la question de principe, à laquelle nous aurons occasion de revenir, constatons le fait que l'asile accordé aux réfugiés politiques, qu'il soit un droit ou un usage, constitue tout de même une pratique à laquelle, en ce moment, peu de pays voudraient renoncer. C'est là même une coutume consacrée par le temps. D'anciens publicistes, lord Coke [1]), l'adversaire de Bacon, par exemple, la basaient sur le précepte de l'Ecriture : « Tu ne livreras pas à son maître l'esclave qui se sera réfugié auprès de toi » [2]).

Dans l'antiquité et au moyen-âge, cependant, c'étaient les criminels de droit commun qui profitaient le plus sûrement du privilège de l'asile. Quant aux réfugiés politiques, les cas d'extradition, ou plutôt de *restitution* — car le mot *extradition* ne date que de 1791 [3]) — étaient fréquents à toutes les époques de l'histoire. L'asile ne leur était généralement prêté que par haine pour le gouvernement

---

[1]) *Institutes du droit d'Angleterre*, 1628.

[2]) *Deutéronome* : « non trades domino suo servum qui ad te confugerit ».

[3]) Billot, *Traité d'extradition*.

étranger ou, comme ce fut le cas au XVII[e] siècle avec les huguenots, par sympathie pour la personne des réfugiés. L'asile religieux, en Espagne surtout, assurait aux réfugiés, sinon la sécurité, du moins des conditions adoucissantes pour le cas de leur remise à l'Etat requérant.

La conviction de l'inviolabilité des réfugiés politiques ne commença à se faire jour que dans le premier quart de notre siècle. L'Angleterre, qui encore en 1801 demanda et obtint de la ville libre de Hambourg la remise de trois Irlandais compromis dans une insurrection, se prononça dès 1815 contre l'extradition des réfugiés politiques, dans un débat parlementaire illustré par l'éloquence de sir James Mackintosh. Sur le Continent, c'est la littérature qui se pénétra la première de ces idées. En 1820, M. de Bonald [1]) disait que « l'extradition ne doit pas être accordée pour des délits locaux et politiques, et si le droit d'asile n'est pas attaché aux temples, l'univers entier est un temple pour l'homme infortuné. »

---

[1]) *Législation primitive*, liv. II.

Hors d'Angleterre, la pratique n'avait pas encore, à cette époque, exclu les délinquants politiques de l'extradition ; il est fait mention de *crimes d'Etat* dans un traité franco-suisse signé en 1828. Ce ne fut qu'à partir de la révolution de juillet, — M. Dollmann [1]) l'a prouvé — que la non-extradition des réfugiés politiques pénétra dans le droit conventionnel de l'Occident. La Prusse et l'Autriche restèrent néanmoins, pendant quelques années encore, rebelles à ce principe, et conclurent avec la Russie, le 19 septembre 1833, un traité [2]) qui stipulait l'extradition des individus inculpés de haute trahison, de crime de lèse-majesté, de rébellion à main armée, de conspiration contre la sûreté du trône et le gouvernement légitime. La même convention stipulait (art. 8) la surveillance réciproque des réfugiés et la communication à l'Etat intéressé de renseignements utiles pour la sûreté publique.

Trente-trois ans après, en 1866, la Russie,

---

[1]) *Dictionnaire* de Bluntschli et Brater: art. *Extradition.*

[2]) F. Martens, *Traités avec l'Autriche*, t. IV, partie Ire, p. 457.

dans une convention de cartel avec le Danemark, n'admettait encore aucune exception en faveur des délinquants politiques. Mais ce fut le dernier terme de la prépondérance de principes d'un autre temps. Quelques mois après — nous le verrons tout à l'heure — le prince Gortchacow apposa sa signature à un acte international qui, en exceptant de l'extradition les délits politiques, faisait entrer la Russie, aussi sous ce rapport, dans la communauté des puissances européennes.

Ailleurs les nouveaux principes étaient, depuis longtemps déjà, d'un usage presque général, de façon qu'après la campagne de Hongrie, la Turquie elle-même, soutenue, il est vrai, par lord Palmerston, ne livra pas à l'Autriche des fugitifs hongrois, que celle-ci lui avait réclamés.

L'hospitalité accordée aux réfugiés politiques alla si loin que, sauf de rares exceptions [1]), le privilège de l'asile n'était plus refusé à aucune catégorie de délinquants politiques. Les auteurs des crimes les plus

---

[1]) La Suisse a livré, en 1845, à la France un inculpé de tentative de régicide ; la France, en 1848, les assassins du duc de Lichtenstein.

odieux y participaient tout comme de simples prévenus de délits qui, selon l'observation de M. Faustin Hélie, supposaient « plus d'audace que de perversité, plus d'inquiétude dans l'esprit que de corruption dans le cœur, plus de fanatisme que de vice. »

Aussi la réaction ne tarda pas à se produire. Elle éclata à l'occasion de la demande d'extradition faite par la France d'un certain Célestin Jacquin, une espèce de précurseur de Hartmann, accusé d'une tentative d'explosion d'un train du chemin de fer du Nord qui, en septembre 1854, devait transporter l'empereur Napoléon III à Tournay. A cette occasion la cour de cassation de Belgique émit, le 12 mars 1855, un principe établissant une distinction rigoureuse entre un criminel et un réfugié politiques.

Il nous sera permis, peut-être, vu l'importance du document, d'en reproduire ici les principaux passages : « Peuvent donner lieu à l'extradition ou à des poursuites en Belgique, y est-il dit, les faits qui constituent par eux-mêmes des infractions aux lois naturelles et immuables de la conscience humaine, et sont punis comme tels par les lois pénales de toutes les nations. Le législateur n'a pu

entendre par délits politiques que les faits dont le caractère exclusif est de porter atteinte à la forme et à l'ordre politique d'une nation déterminée ; et, par faits connexes à ces délits, que les faits dont l'appréciation, sous le rapport de leur criminalité, peut dépendre du caractère purement politique du fait principal auquel ils se rattachent ; mais, dans aucun cas, des faits qui, quel que soit le but que l'auteur ait voulu atteindre, et quelle que soit la forme politique de la nation où le fait a été commis, sont réprouvés par la morale, et doivent tomber sous la répression de la loi pénale, dans tous les temps et chez toutes les nations. »

Dès l'année suivante, les Chambres belges votèrent la loi du 22 mars 1856, dont le texte est ainsi conçu : « Ne sera pas réputé délit politique, ni fait connexe à un semblable délit, l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celles des membres de sa famille, lorsque cet attentat constituera le fait, soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement. »

Ce principe, conforme à l'esprit de la législation allemande, autrichienne, hollan-

daise et aussi à l'art. 260 de notre code pénal (édit. 1866), a servi de base à presque toutes les conventions d'extradition conclues depuis par les Etats européens. La formule de la loi belge a été admise dans le traité additionnel franco-belge du 22 septembre 1856 et servit aussi de base à l'art. 6 de la convention russo-hollandaise du 7 avril 1867, à laquelle nous avons déjà fait allusion et qui proclama, pour la première fois chez nous, le principe de la non extradition des inculpés politiques, les régicides exceptés. Toute la différence entre le texte de la loi belge et celui de la rédaction russe consiste dans le terme « souverains étrangers » substitué à « chef d'un gouvernement étranger » de la loi belge.

Ce même principe se retrouve dans les conventions conclues par la Russie avec la Bavière (14 février 1869), le grand-duché de Hesse (3 novembre 1869), la Belgique (23 août 1872), l'Autriche-Hongrie (3 octobre 1874) et l'Espagne (9 mars 1877), tandis que dans celle avec l'Italie (1er mai 1871) tous les crimes et délits politiques sans distinction, avec les faits connexes, sont tout simplement exclus de l'extradition. En général, peu de traités

européens font abstraction de la clause exigeant l'extradition des régicides. Pour citer un exemple du contraire, signalons les récentes conventions de la France avec la Suisse, l'Italie et la Grande-Bretagne.

Malgré les répugnances du gouvernement anglais à accepter ces principes, nulle part la légitimité de l'extradition des criminels politiques n'a été plus énergiquement énoncée qu'en Angleterre, et cela par des commissions spéciales composées d'hommes d'Etat et de penseurs éminents. Déjà, en 1868, un comité appelé « select Committee on extradition », et parmi les membres duquel on cite John Stuart Mill, s'est prononcé pour l'exclusion de la catégorie des crimes politiques ayant droit à l'asile — l'assassinat et la tentative d'assassinat [1]).

Neuf ans après, le 18 août 1877, une commission royale, composée de dix membres, se réunit, par ordre de la reine, sous la présidence de sir Alexander Edmund Cockburn, le célèbre magistrat.

---

[1]) *Report*, 5e résolution.

Partant du principe qu'une résistance ouverte opposée à l'usurpation ou à la tyrannie peut être inspirée par de nobles motifs, et que, par conséquent, les vaincus méritent la sympathie générale ; en admettant qu'un Etat étranger peut se trouver dans l'embarras à se constituer juge de luttes de parti chez un peuple voisin, la commission se prononça en faveur du maintien du droit d'asile pour cette sorte de réfugiés politiques. «Mais, ajouta-t-elle, il en serait tout autrement de crimes comme l'assassinat ou l'incendie commis sous prétexte ou pour cause politique. Il n'y a pas d'immunité pour les auteurs de régicides, d'incendies, d'assassinats d'agents de la sûreté publique en vue de la délivrance de prisonniers d'Etat, quand même le mobile en serait politique. La guerre civile et l'insurrection se produisent ouvertement, en plein jour, et sont ou ne sont pas justifiées par les circonstances ; mais l'assassinat ou tout autre crime révoltant ne perd rien de son atrocité pour être inspiré par la politique ». Aussi, la commission déclara-t-elle passible d'extradition tout criminel accusé d'un crime de cette nature, à l'exception de celui qui se serait rendu coupable de délits ressortant naturel-

lement de l'insurrection ouverte ou de la guerre civile [1]).

Dans sa session d'Oxford, au mois de septembre dernier, l'Institut de droit international a voté des résolutions relatives à l'extradition, dont l'historique et la substance ont été exposés ici même par notre honorable collègue, M. le professeur Martens. Il nous suffira donc d'attirer l'attention de l'assemblée sur les articles 13 et 14 de ces résolutions, d'après lesquels :

1° L'extradition ne peut avoir lieu pour faits politiques, et

2° L'appréciation de la nature du fait, à raison duquel l'extradition est réclamée, doit être abandonnée à l'Etat requis.

Celui-ci, pour l'apprécier, devrait s'inspirer des deux idées suivantes : a) les faits qui réunissent tous les caractères de crimes de droit commun (assassinats, incendies, vols) ne doivent pas être exceptés de l'extradition à raison seulement de l'intention politique de leurs auteurs ; b) pour apprécier les faits commis au cours d'une rébellion politique, d'une in-

---

[1]) *Rapport* du 30 mai 1878, art. 3.

surrection, ou d'une guerre civile, il faut se demander s'ils seraient ou non excusés par les usages de la guerre.

En présence de ces principes aussi larges que justes et qui, de l'avis de notre illustre confrère M. Bluntschli [1]), sont de nature à être acceptés tant par les monarchies que par les républiques, on se demande comment M. Windhorst, dans sa célèbre motion du 4 avril dernier, a pu limiter à la personne du chef d'Etat sa proposition en faveur d'un arrangement international tendant à comminer des peines et à accorder l'extradition pour le meurtre, la tentative ou la simple préméditation d'un assassinat politique, ainsi que pour l'excitation publique à ce crime. Pourquoi, en effet, tant restreindre la question? « L'assassinat, comme l'observe très-judicieusement M. Louis Renault [2]), ne perd pas son caractère à raison de la qualité de la victime et du mobile de l'assassin » ; aussi, que la victime soit un chef d'Etat, un fonctionnaire public ou un simple particulier, l'action n'en reste

---

[1]) Son 2e article dans la *Presse* de Vienne.

[2]) *Des crimes politiques en matière d'extradition*, 1880.

pas moins un crime punissable, quand même passible de circonstances atténuantes.

Peu de questions, nous l'avons dit, donnent lieu dans la science du droit international à plus de contradictions que l'extradition et le droit d'asile en tant que concernant les crimes politiques. Afin de s'orienter dans ce dédale d'opinions, il faut se placer plus haut et envisager la question au point de vue du droit des gens naturel.

Il y a des actions que toutes les nations envisagent comme des crimes contre la sûreté publique et privée, constituant une atteinte à l'humanité tout entière; aussi, disons-nous avec Beccaria, « chaque peuple est également intéressé à concourir à la punition des malfaiteurs qui se réfugient sur son territoire ». Les Etats civilisés sont tous solidaires lorsqu'il s'agit de poursuivre, comme le disaient les magistrats de la cour de cassation de Belgique, « les infractions aux lois naturelles et immuables de la conscience humaine ».

L'important est de bien définir ce que l'on entend par crimes contre le droit naturel. Les résolutions de l'Institut de droit international parlent d'assassinats, d'incendies,

de vols. Différentes conventions de cartel ont prévu d'autres crimes encore. Dans la pratique il serait plus simple, peut-être, d'admettre toutes les infractions qui, tant dans la législation de l'Etat requérant que dans celle de l'Etat requis, sont punis comme des crimes importants. La cour de cassation de Belgique s'est prononcée pour les crimes poursuivis par les lois pénales de toutes les nations. Un tel code serait l'expression la plus épurée de la conscience humaine.

Comme nous l'avons constaté, la qualité de la victime ou le mobile du malfaiteur laissent presque toujours subsister le crime, aussi les personnes qui s'en seraient rendues coupables ne sauraient prétendre à aucune immunité. « L'assassinat, le vol, l'incendie systématiquement ordonnés, préparés avec une infernale habileté, ne doivent — et c'est Jules Favre qui le dit [1]) — permettre à leurs auteurs ou à leurs complices d'autre refuge que celui de l'expiation légale. »

Il est évident — le droit d'asile n'existe pas pour des criminels de cette nature, que

---

[1]) Circulaire du 27 mai 1871.

leur mobile soit politique ou privé. On objectera, peut-être, que le droit de souveraineté donne à chaque Etat la faculté d'offrir ou de refuser l'asile, selon ses convenances et désirs. Mais le droit de souveraineté, conservant toute son efficacité vis-à-vis des autres Etats, ne saurait braver les préceptes immuable du droit naturel et de la morale, qui réclament la restauration du droit violé.

En dehors du domaine du crime, le droit d'asile peut s'exercer librement. Nous serions tenté de l'envisager même comme une obligation; car, en se dérobant à une bonne action, un gouvernement, tout comme un simple particulier, pécherait contre ses devoirs d'humanité. Au point de vue du droit, cependant, l'asile n'est un droit effectif que pour celui qui l'accorde dans les limites susmentionnées, nullement pour ceux qui seraient à même d'en user, personne ne pouvant imposer à un Etat la dose de responsabilité découlant de la présence sur son territoire de réfugiés étrangers.

En examinant les résolutions de la cour de cassation de Belgique, de la commission anglaise de 1877 et de l'Institut de droit international, nous avons exposé la doctrine con-

sacrée par la théorie et la pratique en ce qui concerne les immunités accordées aux simples réfugiés politiques, n'ayant pris aucune part à des crimes de droit commun. A moins de stipulations contraires, il est convenu de considérer comme réfugiés : les vaincus politiques et les personnes persécutées pour leurs opinions, les prévenus d'offenses contre les lois et les réglementations locales, — comme par exemple lois relatives au service militaire et naval, à la religion, aux devoirs de fonctionnaires publics, aux règlements de police, — et en général toute sorte de délits insignifiants, car, comme l'a défini l'Institut de droit international : « l'extradition étant toujours une mesure grave, ne doit s'appliquer qu'aux infractions de quelque importance » (art. 12).

Chaque Etat libre a le droit d'accorder un asile à toutes ces catégories de réfugiés politiques : personne, à l'heure qu'il est, ne le conteste. Mais en usant de ce droit, un Etat assume, au moins vis-à-vis de l'Etat dont il accueille le ressortissant, une grande responsabilité. Grotius et Puffendorf l'ont déjà proclamé. Notre honorable confrère, M. le professeur Martens, a parfaitement défini quelque part la question en disant que « le droit

d'asile impose à l'Etat qui l'exerce un devoir précis : empêcher sur son territoire toute tentative, toute opération hostile contre un gouvernement étranger. De même qu'en temps de guerre l'Etat neutre est obligé de demander à une armée en retraite de déposer les armes à la frontière, de même l'Etat qui donne asile aux réfugiés est forcément obligé d'exiger de ceux-ci qu'ils désarment avant de passer la frontière et qu'ils s'obligent à n'entreprendre ni directement ni indirectement aucune action hostile contre aucun gouvernement étranger. »

« Enfin, ajoute encore M. Martens, de même que le territoire neutre ne peut servir de base d'opérations à l'un des belligérants contre l'autre, de même le gouvernement qui accorde l'hospitalité à des réfugiés est rigoureusement obligé de ne pas tolérer que son territoire devienne un foyer de machinations et de conspirations contre les Etats étrangers. »

En présence des épouvantables méfaits commis par les anarchistes dans presque tous les pays de l'Europe, l'idée de l'action commune des Etats, en vue de la *prévention* de crimes politiques, s'impose de plus en plus aux es-

prits. Dans ce but, on avait même proposé l'institution d'un bureau international de police [1]. Nous craignons qu'un tel bureau, s'il devait intervenir dans les affaires intérieures de chaque Etat intéressé, ne rencontrât de graves difficultés pratiques et ne jurât même avec le principe de l'indépendance des Etats. C'est pourquoi il nous semblerait préférable de s'en tenir à l'action séparée de la police de chaque Etat, tout en établissant des relations plus suivies entre ces différents organes de la sûreté publique.

Etablir cette entente cependant ne sera pas chose facile. Si du moins on n'avait affaire qu'aux cabinets. De tout temps les hommes d'Etat, et ceux de nuances les plus diverses, — Palmerston et Cavour, MM. Frère-Orban et Rouher, Jules Favre et Stanley (aujourd'hui lord Derby) — se sont prononcés dans un sens conforme au courant actuel.

---

[1]) L'idée d'un bureau de cette espèce avait d'abord surgi au Congrès pénitentiaire international de Stockholm en 1878 (voir t. I du *Rapport* du Dr Guillaume). Les délits politiques n'entraient cependant pas dans le cercle d'activité de ce bureau.

C'est dans l'attitude hostile des éléments radicaux des différentes représentations nationales qu'il faut chercher les principaux obstacles, ainsi que dans le peu de confiance qu'inspirent quelquefois aux voisins les institutions de l'Etat requérant.

En présence de ces faits n'y aurait-il pas lieu de rechercher des *moyens termes* qui faciliteraient l'issue de négociations éventuelles? La juridiction *extraterritoriale*, c'est-à-dire (d'après la définition de M. de Vazelhes[1]) « la juridiction nationale étendue à toutes les infractions commises à l'étranger, même par des étrangers », ne présenterait-elle pas dans le domaine des crimes politiques plus de chance à être acceptée que la simple extradition ?

Nous savons que ce principe, en matière de procédure pénale, n'est guère en faveur chez les criminalistes contemporains, mais il n'est pas moins vrai que Grotius et d'autres anciens publicistes l'admettaient au même titre que l'extradition elle-même, n'ayant en vue que le triomphe de la justice. De nos jours

---

[1]) *Etude sur l'extradition*. Paris, 1877.

encore un jurisconsulte anglais, M. Clarke [1]), s'est fait le partisan de la juridiction extraterritoriale.

Pour les crimes de droit commun cette pratique présenterait de graves inconvénients. D'abord, le nombre des jugements serait considérable (en 1874, en France seulement, il y a eu 265 cas d'extradition individuelle); puis, la procédure en serait très-compliquée, grâce surtout au déplacement des témoins; enfin, l'inculpé ne disposerait pas toujours de moyens suffisants de défense.

La plupart de ces objections tomberaient d'elles-mêmes en cas d'application du principe d'extraterritorialité aux crimes politiques, à cause de la rareté même du fait et de l'importance des intérêts en jeu.

Ce qui pourrait également faciliter l'entente internationale sur ce terrain, c'est, comme l'indique M. Teichmann [2]), sans toutefois le recommander, la révision des lois pénales dans un sens qui assimilerait les régicides aux simples assassins; ainsi qu'une

---

[1]) *A Treatise on law of extradition*, 2e édit., 1874.
[2]) *Les délits politiques.*

plus grande part laissée aux tribunaux en matière de demande d'extradition.

En terminant, qu'il nous soit permis de suggérer, — comme pis-aller bien entendu — l'idée d'un tribunal international pour les criminels politiques réfugiés sur un territoire étranger, institution moins chimérique, en réalité, que le tribunal international pour les infractions à la loi de la guerre, si chaleureusement défendu par nombre de publicistes contemporains.

PLATON DE WAXEL.

St-Pétersbourg, le 22 avril 1881.


Stanford Law Library
3 6105 043 534 333
DEMCO
PAMPHLET BINDE